

# Der „Dieselkompromiss“ im Lichte zunehmender Fahrverbote – Bestandsaufnahme und rechtspolitischer Ausblick

---

 [juwiss.de/89-2018/](https://juwiss.de/89-2018/)

Matthias Klatt

Von JULIAN SENDERS

**Der kürzlich vorgestellte Dieselkompromiss der Bundesregierung und die Urteile des BVerwG, des VG Wiesbaden und des VG Berlin zu Fahrverboten sind nicht die ersten und wohl auch nicht die letzten Ereignisse einer seit 2015 andauernden emotionalen Auseinandersetzung um Manipulationen bei Diesel-Motoren durch die Verwendung sogenannter Abschalteinrichtungen und um überschrittene Stickstoffdioxid-Grenzwerte. Dies bietet Anlass zu einem kritischen Überblick.**



## 1. Rechtsprechung: Grünes Licht für Fahrverbote

---

Gemäß § 47 Abs. 1 BImSchG ist die zuständige Behörde verpflichtet, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt, wenn durch Rechtsverordnung festgelegte Immissionsgrenzwerte ggf. einschließlich Toleranzmargen überschritten werden. Diese Maßnahmen müssen verursachergerecht und verhältnismäßig sein, § 47 Abs. 4 BImSchG.

Die Immissionsgrenzwerte finden sich in der 39. BImSchV, die die Grenzwerte der RL 2008/50/EG (EU-Luftqualitätsrichtlinie – LQRL) umsetzt. Für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) ist ein Jahresmittel-Grenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> einzuhalten.

Die Deutsche Umwelthilfe hat in mehreren Städten auf Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte geklagt und im Falle der Luftreinhaltepläne Stuttgart und Düsseldorf bis zum BVerwG prozessiert. Mit Spannung wurde das Urteil erwartet, weil das Bestehen einer Rechtsgrundlage sowie die Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten bis dahin grundsätzlich umstritten waren – und zwar auf Ebene sowohl der anwendbaren Rechtsgrundlage als auch der Verhältnismäßigkeit. Der BayVGH hatte die Frage der Rechtsgrundlage zuvor ebenso aufgeworfen, diese aber aufgrund der weiter gefassten Verpflichtung der Beklagten nicht beantworten müssen und aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung nicht in einem letztinstanzlichen, da vollstreckungsrechtlichen Beschluss beantworten wollen.

Das BVerwG (NVwZ 2018, S. 883 ff.) hat entschieden, dass Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge grundsätzlich zulässig sind, wenn andere, weniger intensive Verkehrslenkungsmaßnahmen den Grenzwertüberschreitungen nicht abhelfen können und

die Fahrverbote im Übrigen verhältnismäßig sind. Das VG Wiesbaden und jüngst das VG Berlin haben sich dieser Auffassung angeschlossen

## 2. Dieselkompromiss zur Vermeidung von Fahrverboten

---

Die Bundesregierung will Fahrverbote hingegen vermeiden. Nach kräftezehrenden nächtlichen Verhandlungen hat die Bundesregierung am 01.10.2018 das „Konzept für saubere Luft und Mobilität“ vorgestellt:

In Städten, die von Überschreitungen betroffen sind, sollen bei schweren Kommunalfahrzeugen sowie bei Handwerker- und Lieferfahrzeugen Hardware-Nachrüstungen durch die Bundesregierung gefördert werden, um NO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass in Städten, in denen der NO<sub>2</sub>-Jahresmittel-Grenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> um „nur“ 10 µg/m<sup>3</sup> überschritten wurde, die Emissionen schon aufgrund solcher Maßnahmen zurückgehen würden und Fahrverbote daher nicht verhältnismäßig sein können.

Für Kommunen, in denen diese 50 µg/m<sup>3</sup> überschritten werden (in der Presse als „Intensivstädte“ bezeichnet – definitiv Anwärter für das Unwort des Jahres), soll folgende Regelung geschaffen werden: Zunächst soll gelten, dass Fahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und 5, die weniger als 270 µg NO<sub>2</sub> pro km ausstoßen, in Fahrverbotsbereiche einfahren können.

Bewohner der „besonders betroffenen Städte“ – die Bundesregierung hat 14 Städte genannt und sich dabei auf Untersuchungen des UBA gestützt – und weiterer Städte, in denen Fahrverbote bestehen, sollen zwischen zwei Angeboten wählen können:

Angebot 1 sieht Umstiegsprämien vor, d.h. Herstellerrabatte bei Kauf eines neuen Wagens. Die inländischen Autohersteller hätten zugesagt, von den ausländischen „erwartet“ die Bundesregierung dies.

Angebot 2 sieht die vieldiskutierten Hardware-Nachrüstungen für Pkw vor. Hier „erwartet“ der Bund von den jeweiligen Herstellern, dass diese die Kosten für Hardware-Nachrüstungen übernehmen, soweit diese verfügbar und geeignet sind, den NO<sub>2</sub>-Ausstoß unter 270 µg pro km zu senken.

Es kann bezweifelt werden, ob der Dieselkompromiss Fahrverbote verhindern wird.

Wenig begeistert fallen die Reaktionen zum sehr vage gebliebenen Konzept aus. Die Autohersteller haben sich der Reihe nach skeptisch bis ablehnend gegenüber der von ihnen „erwarteten“ Kostentragung für Hardware-Nachrüstungen geäußert. Doch hätten konkrete(re) Verpflichtungen wohl zu keinem anderen Ergebnis geführt. Bindungswirkung würde dem Konzept nicht zukommen.

Aus Sicht des europäischen Umweltrechts ergibt sich zudem das Problem, dass eine 50-µg-Schwelle für NO<sub>2</sub> postuliert wird, die weder die 39. BImSchV noch die LQRL kennen. Die Bundesregierung hält unterhalb dieser Schwelle Fahrverbote für generell unverhältnismäßig, wenn die geförderten Hardware-Nachrüstungen durchgeführt werden. Erfährt diese Auffassung keine gesetzliche Regelung, würde eine Rechtsunsicherheit aufseiten von Kommunen und Handwerkern verbleiben: Lassen sie ihre Fahrzeuge

umrüsten und kommt es trotzdem nicht zur Einhaltung der Grenzwerte, sind sie am Ende mitunter dennoch von Fahrverboten betroffen.

Eine gesetzliche Regelung hingegen würde der Planbehörde mit dem Fahrverbot eine Maßnahme abschneiden, die im Einzelfall und trotz Nachrüstungen auch in „50-µg-Regionen/Straßenabschnitten“ die einzig erfolgsversprechende Maßnahme sein könnte. Hieraus würde sich aber ein Konflikt mit dem Unionsrecht ergeben: Es würden nicht alle Maßnahmen ergriffen werden können, um eine Überschreitung der 40-µg-Grenze zu vermeiden bzw. so kurz wie möglich zu halten (Art. 23 Abs. 1, 13 Abs. 1 LQRL).

### 3. Schattendasein des technischen Sicherheitsrechts

---

In der Öffentlichkeit werden die Themen „Fahrverbote“ und „Dieselskandal“ in einem Zusammenhang diskutiert. Die Juristen dagegen scheinen akzeptiert zu haben, dass anstehende Luftprobleme allein mittels Luftreinhalteplanung gelöst werden. Dabei liegen in den Vorschriften des technischen Sicherheitsrechts – d.h. auf der Emissionsseite – ebenso rechtliche Unklarheiten, deren Klärung das behördliche Instrumentarium stärken würde.

Die Verwendung von Abschaltvorrichtungen ist grundsätzlich unzulässig, Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 715/2007 („Emissions-Basisverordnung“ – EBVO).

Eine Abschaltvorrichtung ist nach Art. 2 Nr. 10 EBVO *„ein Konstruktionsteil, welches [...] Parameter ermittelt, um die Funktion [...] des Emissionskontrollsystems [...] zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird“*.

Die Erfüllung dieser Vorgaben ist eine Voraussetzung für die Erteilung der sogenannten EG-Typgenehmigung, die einen gemeinsamen Standard in der EU gewährleisten soll. § 4 Abs. 4 der EG-Fahrzeugtypgenehmigungsverordnung (EG-FGV) zählt die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung auf und bezieht die genannte EU-Verordnung ein.

Dabei wird die Diskussion sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenebene geführt.

So ist der „normale Fahrzeugbetrieb“ in Art. 2 Nr. 10 EBVO ein Einfallstor für Rechtfertigungsversuche der Autohersteller. Vor dem Hintergrund langfristiger „Versottung“ des Motors durch die Abgasrückführung bietet auch der Ausnahmefallbestand vom Verbot von Abschaltvorrichtungen Raum für Diskussionen, denn hiernach ist eine solche Einrichtung zulässig, wenn sie u.a. für den Schutz des Motors vor Beschädigungen notwendig ist (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 lit. a EBVO).

Auf Rechtsfolgenebene liegt ebenso vieles im Streit: Wird ein Fahrzeug ohne Abschaltvorrichtung genehmigt, so ist der Betrieb mit Abschaltvorrichtung rechtswidrig. Doch was folgt daraus? Ob wegen der Abschaltvorrichtung schon eine Rechtswidrigkeit der gesamten Typgenehmigung anzunehmen ist, ist ebenso strittig wie die Frage, ob dem Kraftfahrtbundesamt bei Rücknahme und Widerruf ein Ermessen solcher Typgenehmigungen zusteht – im Kern klassische verwaltungsrechtliche Fragestellungen.

Dabei sieht das Gesetz – auch und gerade bei Annahme einer Rücknahmeverpflichtung

des Kraftfahrtbundesamtes – bislang keine Lösung vor, die die Verantwortlichkeit der Hersteller angemessen berücksichtigt, ohne dabei primär die Autohalter zu treffen. Die Politik ist daher gefordert, diese Herausforderungen auf nationaler und europäischer Ebene anzugehen – sie könnte verlorenes Vertrauen der betroffenen Bürger nicht nur durch Schadensbegrenzung gewinnen, sondern das Recht für die Zukunft der Mobilität gestalten.

*Der Autor promoviert über Wechselbezüge zwischen planungszentriertem Immissionsrecht und technischen Emissionsregelungen am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere öffentliches Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Matthias Knauff, LL. M. Eur.) an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.*

**Zitiervorschlag:** Julian Senders, Der „Dieselkompromiss“ im Lichte zunehmender Fahrverbote – Bestandsaufnahme und rechtspolitischer Ausblick, JuWissBlog Nr. 89/2018 v. 23.10.2018, <https://www.juwiss.de/89-2018/>



*Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.*